

### Alte Pfade der Integration und der Versuch, nach dem Zweiten Weltkrieg neue Wege einzuschlagen: das Beispiel der Infrastrukturen in Europa

Ambrosius, Gerold; Henrich-Franke, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ambrosius, G., & Henrich-Franke, C. (2007). Alte Pfade der Integration und der Versuch, nach dem Zweiten Weltkrieg neue Wege einzuschlagen: das Beispiel der Infrastrukturen in Europa. *Historical Social Research*, 32(4), 275-304.  
<https://doi.org/10.12759/hsr.32.2007.4.275-304>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## Alte Pfade der Integration und der Versuch, nach dem Zweiten Weltkrieg neue Wege einzuschlagen: Das Beispiel der Infrastrukturen in Europa

Gerold Ambrosius & Christian Henrich-Franke\*

**Abstract:** »Old paths of integration and the attempt to switch to new ones after World War II: The example of infrastructure in Europe«. This article investigates the difficulties in taking new paths towards the integration of infrastructure sectors after World War II. Focus is laid on the early EEC transport policy. The authors support the hypothesis that apart from different national policies institutional path dependencies – in the sense of New Institutional Economics – played a crucial role for the failure of the EEC's common transport policy. Regarding the methodological approach the authors draw the conclusion that the concept of path dependencies suffers from a number of deficits like analytical categories which are difficult to distinguish or the high level of abstraction. Institutional persistencies are considered primarily provable on a macro- or mesohistorical level of analysis.

### 1. Einleitung

Es ist ein altbekanntes Phänomen, dass sich das Verhalten der Menschen, das in Konventionen oder Sitten, Ideologien oder Gesetzen zum Ausdruck kommt, nur langsam verändert. Wenn sich solche Denk- und Handlungsweisen aber dennoch wandeln, hat das meist erhebliche gesellschaftliche Konsequenzen. Ebenso bekannt ist, dass Organisationen relativ zählebig sind und häufig auch

---

\* Address all communications to: Gerold Ambrosius, Direktor des Instituts für Europäische Regionalforschungen (IFER), Universität Siegen, Fachbereich 1/Geschichte, Hölderlinstr. 3, 57068 Siegen, Germany; e-mail: [ambrosius@geschichte.uni-siegen.de](mailto:ambrosius@geschichte.uni-siegen.de); URL: <http://www.fb1.uni-siegen.de/geschichte/mitarbeiter/ambrosius/kontakt.html>; Christian Henrich-Franke, Universität Siegen, Fachbereich 1/Geschichte, Hölderlinstr. 3, 57068 Siegen, Germany; e-mail: [franke@fb1.uni-siegen.de](mailto:franke@fb1.uni-siegen.de); URL: <http://www.fb1.uni-siegen.de/geschichte/mitarbeiter/franke/>.

der „Geist“, der in ihnen herrscht. Es gibt in der Geschichte genügend Beispiele für eine solche Persistenz selbst bei tief greifenden gesellschaftlichen Umbrüchen.

In diesem Aufsatz soll der Frage nachgegangen werden, warum dies auch bei der internationalen Zusammenarbeit im infrastrukturellen Bereich beobachtet werden kann: Warum gelang es nach dem Zweiten Weltkrieg nur bedingt, neue Wege der Integration im Verkehr einzuschlagen, obwohl der politische Wille dazu vorhanden war? Galt bisher der Konsens, das Scheitern der EWG-Verkehrspolitik über inhaltlich unvereinbare Konzeptionen nationaler Verkehrspolitiken zu erklären (Stevens 2004), so wird hier die These vertreten, dass neben den Inhalten von Politik auch die institutionelle Persistenz eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte. Den methodischen Ausgangspunkt bildet daher das Konzept der Pfadabhängigkeit.

Nach diesen Vorbemerkungen werden im zweiten Abschnitt knapp die wichtigsten Elemente des Konzepts der Pfadabhängigkeit vorgestellt. Im dritten Abschnitt wird auf die Versuche nach dem Zweiten Weltkrieg näher eingegangen, neue organisatorische und institutionelle Strukturen – im Sinne der Neuen Institutionenökonomik – für die Verkehrsintegration zu schaffen. Es wird dabei nicht möglich sein, sämtliche neuen Versuche zur Integration im Bereich Verkehr aufzugreifen. Deshalb liegt der Schwerpunkt auf denjenigen Ansätzen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) standen. Im vierten Abschnitt werden Beispiele zur Pfadabhängigkeit von Institutionen eingehender behandelt. Schließlich werden im fünften Abschnitt kritisch die Probleme reflektiert, die bei der Anwendung des Konzepts der Pfadabhängigkeit auf konkrete historische Zusammenhänge auftreten, und es wird gefragt, wo aus der Sicht des Historikers die Defizite dieses Konzepts liegen.

## 2. Die Neue Institutionenökonomik und das Konzept der Pfadabhängigkeit

### 2.1 Methodische Vorbemerkungen

Das Konzept der Pfadabhängigkeit ist von verschiedenen Autoren entwickelt worden, die sich aber alle in irgendeiner Form der Neuen Institutionenökonomik verpflichtet fühlen. Die Neue Institutionenökonomik ist allerdings ein theoretisches Gebäude, das recht unterschiedliche Ansätze beherbergt. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, näher auf die methodologischen Grundlagen dieser Theorie einzugehen. Es sei aber zumindest darauf hingewiesen, dass sie sich grundsätzlich aus der Neoklassik heraus entwickelt hat, dass bestimmte Prämissen des neoklassischen Modells – die vollkommene Rationalität, die voll-

ständige Information, die kognitive Unbeschränktheit des nutzenmaximierenden Menschen, die Neutralität der Institutionen – aber nicht unwesentlich modifiziert werden: Der Mensch ist nach institutionenökonomischem Verständnis nur eingeschränkt informiert, er ist begrenzt rational und kognitiv beschränkt, und in dem sozioökonomischen System, in dem er sich bewegt, spielen Institutionen eine wichtige Rolle (Richter/Furubotn 1996).

Unter Institutionen versteht man Regeln für allgemein akzeptiertes Verhalten in sich wiederholenden Entscheidungssituationen (North 1992). Sie beschränken menschliches Handeln auf unterschiedliche Weise und machen es daher vorhersehbarer. Gruppen von Individuen schaffen sich solche Regeln, d.h. wechselseitig verlässliche Verhaltensannahmen, um stabile Erwartungen zu erzielen und auf diese Weise die Kosten von Transaktionen zu senken. Nach der Art der Überwachung kann man zwischen informellen (internen) und formellen (externen) Institutionen unterscheiden. Informelle werden durch die „Gesellschaft“ überwacht, formelle durch den „Staat“. Auf der internationalen Ebene, auf der es keinen „Weltstaat“ mit entsprechenden Durchsetzungsmöglichkeiten gibt, können supranationale Organisationen die Durchsetzung auf nationaler Ebene überwachen. Bei intergouvernementalen Organisationen, die sich ebenfalls formelle Regeln geben können, sind es dagegen die Nationalstaaten, die dieses Regelwerk konsensual bestimmen und seine Durchsetzung kontrollieren. Insofern steht die Schaffung formeller Regeln auf der internationalen Ebene häufig in Zusammenhang mit der Gründung neuer Organisationen. Bei informellen ist wiederum zu differenzieren zwischen selbst überwachten ‚Konventionen‘, imperativ selbstgebundenen ‚ethischen Regeln‘, fremd überwachten ‚Sitten‘ und organisiert überwachten ‚privaten Regeln‘ (Kiwit/Voigt 1995). Bei den formellen Institutionen handelt es sich vor allem um staatlich überwachte ‚Rechtsvorschriften‘, d.h. um Gesetze und Verordnungen, private und staatliche Verträge. Informelle und formelle Institutionen können sich neutral, komplementär, substitutiv und konfligierend zueinander verhalten. Inwieweit eine solche Typisierung von Institutionen empirisch operationalisiert werden kann, sei vorerst dahingestellt. In jedem Fall erfüllt sie eine heuristische Funktion, um analytisch schärfer argumentieren zu können.

Institutionen können inhaltsarm und inhaltsreich sein. Beispielsweise ist eine Regel, die einstimmige Entscheidungen verlangt, zunächst ohne Inhalt im Hinblick auf zu entscheidende Sachverhalte, kann diese aber dennoch maßgeblich beeinflussen. Eine Regel, die z.B. gemeinwohlorientierte Ziele für öffentliche Verkehrsunternehmen bestimmt, ist ein inhaltlicher Eingriff in die Unternehmensführung. Zumindest inhaltliche Positionen im Sinne gemeinsamer Zielvorstellungen können also auch Regeln für allgemein akzeptiertes Verhalten darstellen und das Handeln von Akteuren kalkulierbar machen. Insofern stabilisieren sie die Erwartungen in sich wiederholenden Entscheidungssituationen. Zwischen Regeln, die auf den ersten Blick das menschliche Verhalten lediglich formal bestimmen, und solchen, die es inhaltlich festlegen, liegt eine

breite Grauzone, in der solche Regeln eher inhaltreich oder inhaltsarm erscheinen. Eine präzise Abgrenzung ist kaum möglich. Wie definiert man eine Institution wie ‚Vertrauen‘ bzw. ‚vertrauensvolles Verhalten‘? Was versteht man unter einer Institution wie ‚Höflichkeit‘ bzw. ‚höfliches Verhalten‘? Die Unterscheidung zwischen inhaltsarmen und inhaltsreichen Regeln ist trotz des hohen Maßes an Willkürlichkeit wichtig, weil im Folgenden nur die inhaltsreicheren als Institutionen bezeichnet werden.

Institutionen sind keine Organisationen, sondern Regeln, nach denen Organisationen funktionieren. Organisationen einfach nur als Institutionen plus Arbeit bzw. Humankapital und Sachkapital zu bezeichnen, greift aber zu kurz. Eine Organisation ist ein bewusst geschaffenes, begrenztes, zweckgerichtetes Handlungssystem mit ‚Aktionsregeln‘, d.h. mit einer Struktur, die die Handlungsabläufe bestimmt (Göbel 2002: 4 ff.). Außerdem besitzt sie ‚Durchsetzungsregeln‘, die die Mitglieder motivieren sollen, die Aktionsregeln zu nutzen, um das Ziel der Organisation zu erreichen. Hier sollen lediglich die Durchsetzungsregeln als Institutionen bezeichnet werden. Man wird die Aktionsregeln – um noch einmal auf die oben erwähnte Unterscheidung zwischen inhaltsarmen und inhaltsreichen Institutionen zurückzugreifen – als inhaltsarm bezeichnen können, weil sie lediglich die formale Aufbau- und Ablaufstruktur einer Organisation festlegen. Die Durchsetzungsregeln stellen dagegen die Motivations- und Anreizstruktur dar, die sowohl aus unmittelbaren Verhaltensregeln wie Konventionen, Sitten oder Ethiken besteht als auch aus den inhaltlichen Zielen, die eine Organisation verfolgt, wie z.B. die Konkurrenzfähigkeit der Produkte eines Unternehmens oder die politischen Ziele einer internationalen Vereinigung. Die internen Institutionen einer Organisation sind wiederum eingelagert in das institutionelle Umfeld, das sie umgibt. Genauso wie sich die organisationsinternen Institutionen neutral, komplementär, substitutiv und konfligierend zueinander verhalten können, können dies auch die organisationsinternen zu ihrem institutionellen Umfeld.

## 2.2 Die Persistenz von Institutionen im Allgemeinen

Da Institutionen das Resultat menschlichen Denkens und Handelns sind, sind es auch ihre Veränderungen und Beständigkeiten (Dietl 1993). Da es hier nicht um institutionellen Wandel, sondern um institutionelle Persistenz geht, sollen zunächst allgemeine Faktoren genannt werden, die aus institutionenökonomischer Perspektive für das Beharrungsvermögen von Institutionen verantwortlich sein können.

- 1) Wenn die Ausprägung von Institutionen auf ein individuelles Rationalkalkül zurückgeführt wird, ergibt sich das Problem, dass Rationalität ihrerseits nur im Rahmen eines bestimmten institutionellen Arrangements denkbar ist. Die Neue Institutionenökonomik geht ja nicht von einer absoluten, sondern von einer eben auch institutionell begrenzten

Rationalität aus. Insofern kann bereits in den vorhandenen Institutionen, die das menschliche Denken und Handeln prägen, ein Element der Stabilität gesehen werden.

- 2) Zudem sind Menschen, wie erwähnt, kognitiv beschränkt. Es ist ihnen unmöglich, alle Handlungsoptionen in ihren Konsequenzen für den eigenen Nutzen miteinander zu vergleichen. Nicht nur die Folgen der Handlungen können umfassend kaum abgeschätzt werden, es fehlt schon der Überblick über alle Handlungsmöglichkeiten. Menschen werden daher radikale Brüche mit bisherigen institutionellen Mustern scheuen; sie werden nicht nutzenmaximierende, sondern allenfalls „befriedigende“ Lösungen anstreben.
- 3) Weiter kann man davon ausgehen, dass Individuen Regeln einhalten, solange dies mit geringen Opportunitätskosten verbunden ist. Opportunitätskosten erfassen den entgangenen „Ertrag“ oder Nutzen einer Handlung im Vergleich zu einer „ertragreicheren“ Handlungsalternative. Erst wenn diese „Kosten“ eine kritische Höhe erreichen, beginnt das Individuum darüber nachzudenken, ob es sich „lohnt“, die Regeln weiter zu befolgen, sie zu brechen oder auf eine Änderung hinzuwirken.
- 4) Schließlich dürfte die Stabilität von Institutionen umso höher sein, je schwieriger sich das Problem des kollektiven Handelns darstellt. Der Mensch kann zwar als einzelnes Individuum Regeln brechen, wobei er sich der Gefahr anschließender Sanktionen aussetzt; er kann sie aber nicht breitenwirksam ändern. Dazu ist eine kritische Masse innerhalb einer Gruppe notwendig.

### 2.3 Das Konzept der Pfadabhängigkeit im Besonderen

Man kann jede Form der relativen Stabilität von Institutionen als ‚pfadabhängig‘ bezeichnen. Dann wären die bereits erwähnten, letztlich aber alle Faktoren, die in irgendeiner Weise eine solche Persistenz bewirken, zu berücksichtigen. In den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gibt es kein einheitliches Konzept der Pfadabhängigkeit (Leipold 1996). Die Institutionenökonomik versucht aber, es schärfer zu fassen und von Ansätzen abzugrenzen, die den verlangsamten Wandel oder die Persistenz von Institutionen sehr allgemein zu erklären versuchen. Pfadabhängigkeit bezeichnet danach einen Prozess, bei dem am Anfang die Situation offen ist, d.h. verschiedene „Ergebnisse“ möglich sind, sich das Ergebnis, das sich tatsächlich einstellt, aus der zeitlichen Entwicklung dieses Prozesses ergibt, und zwar durch prozessimmanente Rückkopplungen. Methodisch wird also ein Mittelweg zwischen einem rein zufälligen Verlauf von Ereignissen und einem determinierten verfolgt (Ackermann 1999).

Ursprünglich ist das Konzept der Pfadabhängigkeit in Anlehnung an die Entwicklung von Techniken, insbesondere von netzgebundenen, entwickelt und dann auf Institutionen übertragen worden. Danach kann sich ein durch

Zufälligkeiten eingeschlagener institutioneller Pfad durch folgende Mechanismen selbst verstärken:

- 1) Im Vertrauen auf das Fortbestehen bestimmter institutioneller Bedingungen werden ‚spezifische Investitionen‘ in Sachkapital getätigt, die zumindest einen Teil ihres Wertes verlieren oder weniger Ertrag abwerfen würden, wenn sich das institutionelle Umfeld verändern würde. Je länger Institutionen bestehen, umso mehr institutionenspezifische Investitionen werden getätigt und umso stärker werden sich die Investoren gegen einen institutionellen Wandel zur Wehr setzen.
- 2) Verstehens- und Lerneffekte bewirken, dass Menschen mit einem institutionellen Arrangement immer vertrauter werden und dieses immer besser beherrschen. Es werden spezifische Investitionen in Human- oder Sozialkapital getätigt. Einerseits prägen Institutionen die mentale Konstitution der Individuen – Institutionen werden internalisiert –, andererseits bestimmen die Individuen durch ihr Denken und Handeln, das geleitet wird von ihrer mentalen Konstitution, die Entwicklung von Institutionen. Auch hieraus folgt ein sich selbst verstärkender Effekt.
- 3) Je mehr Menschen bestimmte Regeln befolgen, desto mehr Vorteile verschafft dies dem Einzelnen, wenn er sie ebenfalls akzeptiert. Im Hinblick auf technische Systeme wird dies als Netzwerkeffekt bezeichnet. Es entstehen positive wechselseitige Erwartungs- und Vertrauenseffekte zwischen den Nutzern solcher technischen Netze oder eben institutionellen Systeme. Natürlich kann man sich auch dadurch Vorteile verschaffen, dass man Regeln bricht; allerdings läuft man dann Gefahr, von Sanktionen getroffen zu werden, die einen letztlich schlechter stellen.
- 4) Eine zweite Art solcher Netzwerkeffekte stellen die Koordinierungs- und Kompatibilitätseffekte dar. Zu einem vorhandenen institutionellen Arrangement werden nur solche Institutionen neu hinzugefügt, die mit den alten in irgendeiner Weise kompatibel sind und damit den Bestand des traditionellen Arrangements zusätzlich absichern. Außerdem gibt es Interdependenzen zwischen informellen und formellen Institutionen, die sich dahingehend auswirken können, dass Verhaltenseffekte isolierter Regeländerungen aufgrund solcher Interdependenzen begrenzt sind.

Dieses ursprüngliche technikbezogene Konzept von Pfadabhängigkeit bildet den Kern der folgenden empirischen Untersuchung. Es soll allerdings um zwei Perspektiven erweitert werden, von denen die erste Perspektive bereits angesprochen worden ist:

- 5) Die ideologie- und kulturgeprägte Wahrnehmung der Realität und damit die ideologie- und kulturgeprägte Informationsverarbeitung und Verhaltensweise soll gegenüber der Annahme der Rationalentscheidung und des Rationalverhaltens aufgewertet werden. Der Mensch ist kogni-

tiv beschränkt bzw. verankert. Pfadabhängigkeit ergibt sich somit aus generationsübergreifendem kollektivem Lernen.

- 6) Schließlich sei noch gesondert auf den Zusammenhang von ‚Organisationen‘ und Institutionen hingewiesen, obwohl er eng mit kulturgeprägten Wahrnehmungen und Verhaltensweisen verklammert ist. Nicht nur Institutionen prägen Organisationen, sondern Organisationen auch Institutionen – als Corporate Identity oder Governance, als Organisationskultur etc. Pfadabhängigkeit ergibt sich dann aus der Langlebigkeit von Organisationen, die mit ihren persistenten „Kulturen“ den Wandel von institutionellen Innovationen erschweren.

### 3. Neue Versuche zur Infrastrukturintegration nach dem Zweiten Weltkrieg

#### 3.1 Die Ausgangssituation nach dem Zweiten Weltkrieg

In kaum einem anderen Politikbereich blickte die multilaterale europäische Zusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf eine längere Tradition zurück als in den Infrastruktursektoren. Die Rheinschiffahrtskommission von 1816 und die Internationale Telegrafunion von 1865 stellen gar die ältesten Organisationen überhaupt dar, die bis heute ihre Arbeit verrichten (Henrich-Franke 2007b). Im Spezialbereich des Verkehrs hatten sich bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges innerhalb der einzelnen Verkehrsträger Eisenbahn, Binnen- und Seeschifffahrt, Straßenverkehr sowie Luftfahrt spezifische organisatorische wie institutionelle Strukturen entwickelt. Es kann hier nicht das Ziel sein, diese in ihrer gesamten Komplexität und Heterogenität nachzuzeichnen. Dennoch soll ein Überblick über die nach dem Zweiten Weltkrieg vorhandenen internationalen Organisationen und die wesentlichen institutionellen Arrangements gegeben werden, wobei es schwierig ist, von gemeinsamen Institutionen zu sprechen:

*Organisationen:* Die Organisationen im Verkehrsbereich können in zwei Gruppen unterteilt werden (Wölker 1960):

- 1) Die überwiegende Mehrheit der Organisationen setzte sich mit technischen, betrieblichen und rechtlichen Problemen einzelner Verkehrsträger auseinander. Diese modale Trennung spiegelte sich im Übrigen auch in den Strukturen nationaler Ministerien und Verkehrsverwaltungen wider (Dienel 2007). Zwischen den einzelnen Verkehrsträgern hatten sich jedoch erhebliche Unterschiede herausgebildet. Bei den Eisenbahnen war seit dem 19. Jahrhundert eine Reihe von Organisationen entstanden. Exemplarisch sei auf das ‚Internationale Abkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr‘ (CIM), das ‚Internationale Ei-



senbahntransportkomitee' oder die 'Europäische Güterwagengemeinschaft' (EUROP) verwiesen. Im Zentrum dieser Organisationen und auf vielfältige Weise mit ihnen verflochten stand der 'Internationale Eisenbahnverband' (UIC). Dieser 1921 von den europäischen Eisenbahnverwaltungen gegründete Verband koordinierte und initiierte einen Großteil der Arbeiten der Spezialorganisationen. Es muss betont werden, dass unabhängig von der Rechtsform dieser Organisationen bzw. Abkommen (gouvernemental oder nicht-gouvernemental) letztlich fast immer die nationalen (Monopol-) Verwaltungen die Inhalte der europäischen Zusammenarbeit definierten. Dem Vorbild der Eisenbahnen folgten in unmittelbarer Nachkriegszeit auch die anderen Verkehrsträger. Es wurden Organisationen wie der 'Internationale Straßenverkehrsverband' (IRU), die 'Internationale Straßenliga' (IRF) oder die 'Internationale Binnenschiffahrtsunion' (IBU) gegründet.

- 2) Daneben stand der im Rahmen der Vereinten Nationen ins Leben gerufene Binnenverkehrsausschuss der „Wirtschaftskommission für Europa“ (UN-ECE), der als mehr oder weniger direkter Nachfolger der 'Beratenden Fachkommission für Verkehr und Transit' des Völkerbundes betrachtet werden muss. Obwohl ihm ursprünglich die Aufgabe zugewiesen wurde, verkehrsträgerübergreifende Probleme, vor allem die intermodale Koordination, zu erörtern, behandelte er in separaten Unterkommissionen streng modal getrennt primär technische, betriebliche und rechtliche Fragen. Ebenfalls zu dieser zweiten Gruppe zählt die 1953 gegründete „Europäische Verkehrsministerkonferenz“ (ECMT). Durch sie wurden erstmals regelmäßige Treffen auf Ministerebene abgehalten, auf denen gemeinsame Infrastrukturinvestitionen, die Koordination der Verkehrsträger und die Harmonisierung der Verkehrspolitik erörtert wurden (Henrich-Franke 2008). Auch ihre Gremien arbeiteten modal getrennt und ihr Arbeitsschwerpunkt lag ebenfalls auf technischen, betrieblichen und rechtlichen Fragen.

*Formelle Institutionen:* Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es praktisch keine formellen Institutionen. Ein europäisches Verkehrsrecht existierte nicht. Zwar gaben sich einzelne Organisationen durchaus Durchsetzungsregeln, doch blieben diese zumeist sehr vage. Die wenigen formellen Institutionen zielten eher darauf ab, das Verhalten der Akteure zur Lösung ganz spezifischer Probleme zu lenken. Diese konnten aber weder zu bestimmten Handlungen „gezwungen“, noch durch inhaltliche Zielvorgaben formell auf ein spezielles Verhalten verpflichtet werden. Aus Zielvorgaben in den entsprechenden Abkommen wie „*die Bedingungen für die Anlage und den Betrieb ... zu vereinheitlichen und zu verbessern*“ (UIC) ließen sich jedenfalls keine verbindlichen Handlungsvorschriften ableiten. Von den Akteuren wurde die fehlende Formalität als vorteilhaft gepriesen. Sie ermöglichte – auch im Rahmen formeller Organisationen mit festen Aktionsregeln – flexible Reaktionen auf anfallende Probleme.

*Informelle Institutionen:* Deutlicher hatten sich in der Vergangenheit informelle Institutionen ausgeprägt, von denen sechs als besonders bedeutend herausgestellt werden können:

- 1) Die internationale Kooperation stützte sich auf bestimmte personelle Netzwerke (epistemische Gemeinschaften), deren Mitglieder sich als mehr oder weniger unpolitische Experten, als „Techniker“ verstanden (Östby 2004). Sie kannten und vertrauten sich über die nationalen Grenzen hinweg. Insofern traten sie weniger als Interessenvertreter nationaler Infrastrukturunternehmen bzw. -verwaltungen auf, sondern mehr als Experten, die die technischen, administrativen, betrieblichen und die anderen Sachprobleme bei der Integration nationaler Netze lösen wollten. In gewisser Weise handelte es sich hierbei um eine Art ‚Corporate Identity‘ (Konvention).
- 2) Damit einher ging ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber „fachfremden“ Akteuren vor allem aus den Außen-, Wirtschafts- und Finanzministerien. Deren Verhalten wurde als ‚politisch‘ missbilligt, und ‚politischen‘ Akteuren wurde mit erheblichen Vorbehalten begegnet (Sitte).
- 3) Europäische Infrastrukturnetze wurden als Summe nationaler Netze eingestuft, Infrastrukturmärkte in Europa als die Summe nationaler Märkte. Folglich sahen sich die nationalen Akteure untereinander primär als gleichberechtigte Kooperationspartner und nicht als Konkurrenten an. Ausnahmen bildeten solche Infrastrukturbereiche, in denen nichtmaterielle Netzstrukturen bestanden (Luftfahrt), die sich nicht durch staatliche Grenzen trennen ließen (Sitte).
- 4) Letztlich gehörte der intensive internationale Informationsaustausch zum ‚guten Umgang‘. Die internationalen Spezialorganisationen wie der Internationale Eisenbahnverband (UIC) nahmen deshalb auch zentrale Funktionen als innereuropäische Mediatoren ein. Es wurde einfach erwartet, dass man sich gegenseitig informierte, nicht mit „verdeckten Karten“ spielte, sondern offen die unterschiedlichen Interessen ansprach und diskutierte (Sitte, Konvention).
- 5) Entsprechend der ‚Besonderheitenlehre‘ galten Infrastrukturen als wirtschaftliche Sonderbereiche. Sie bedurften eines spezifischen Ordnungsrahmens, der nicht wettbewerbliche Strukturen schaffen, sondern administrative Steuerung gewährleisten sollte. Demzufolge hatte auch die Koordination zwischen Infrastrukturen, z.B. zwischen unterschiedlichen Verkehrsträgern, auf administrativem Wege zu erfolgen und nicht mittels Wettbewerb auf liberalisierten Infrastrukturmärkten.
- 6) Zudem sollte nicht die Wirtschaftlichkeit der Infrastrukturunternehmen das oberste Ziel sein, sondern das Gemeinwohl. Gemeinwohlorientiertes Denken und Entscheiden prägte das Verhalten der Akteure seit dem 19. Jahrhundert (ethische Regel).

Zusammenfassend lässt sich resümieren, dass nach dem Zweiten Weltkrieg die institutionellen Arrangements im Verkehrsbereich nur über wenige formelle Institutionen verfügten, die zumeist isoliert nebeneinander standen und keine wirkliche handlungsleitende Funktion ausübten. Dies kompensierten informelle Institutionen, die sich in der Vergangenheit entwickelt hatten. Sie sorgten für wechselseitig verlässliche Verhaltensannahmen und festigten damit die gegenseitigen Erwartungen. Sie stellten das stabilisierende Element der institutionellen Arrangements dar.

### 3.2 Neue Organisationen und Institutionen

Zu Beginn der 1950er Jahre wurde bereits versucht, neue organisatorische und institutionelle Wege zur Integration des Verkehrs einzuschlagen und mit alten Strukturen zu brechen. Aus diesen Versuchen gingen bereits erwähnte Organisationen wie die ECMT oder die ‚Europäische Zivilluftfahrtkonferenz‘ (ECAC) hervor (Henrich-Franke 2007a), die sich allerdings nahezu reibungslos in die traditionellen Pfade der Infrastrukturintegration eingliederten (Brabers 1990). Wie einleitend dargelegt, wird in diesem Aufsatz aber der Schwerpunkt auf solche Ansätze gelegt, die im Kontext der EWG standen und die tatsächlich die alten Pfade verließen. Obwohl der von der EWG eingeschlagene neue Weg zur Integration erst in den 1990er Jahren konsequent beschritten wurde, eröffnete bereits der EWG-Vertrag von 1957 die Möglichkeit institutioneller und organisatorischer Neuerungen. Es soll zumindest erwähnt werden, dass bereits die ‚Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl‘ (EGKS) mit den traditionellen Integrationsformen des europäischen Verkehrswesens brach, doch blieben deren Kompetenzen auf Kohle- und Stahltransporte beschränkt (Kapteyn 1968).

Eine präzise Trennung zwischen den Aktionsregeln einer Organisation und den Durchsetzungsregeln als formelle oder informelle Institutionen, wie sie modellhaft vorgenommen werden kann, ist in der Realität nicht möglich. Beide Arten von Regeln vermischen sich im EWG-Vertrag, und zwar sowohl im Gesamtvertrag als auch im Kapitel Verkehr (Art. 74-84 EWGV).

*Organisationen:* In organisatorischer Hinsicht markierten die EWG-Kommission und ihre Generaldirektion Verkehr den deutlichsten Bruch mit allen vorherigen Formen der europäischen Zusammenarbeit seit dem 19. Jahrhundert. Zum einen wurde der Verkehrssektor in den Rahmen einer Gemeinschaft eingegliedert, die prinzipiell supranational angelegt sein sollte. Zum anderen wurde mit der Generaldirektion Verkehr erstmals ein Gremium geschaffen, das funktional nach Arbeitsbereichen (Allgemeine Angelegenheiten, Entwicklung und Modernisierung, Tarife) und nicht modal entlang der einzelnen Verkehrsträger gegliedert war (Schaus 1959). Die Generaldirektion Verkehr war Teil der EWG-Kommission und stellte den ersten genuin supranationalen Akteur im europäischen Verkehrssektor dar. Ihr wurde das alleinige Initiativrecht für

verkehrspolitische Maßnahmen im Geltungsbereich des EWG-Vertrages zugesprochen. Die Experten der nationalen Verkehrsbehörden durften formell keine Maßnahmen vorschlagen und nur auf Anfrage der Kommission ihre Stimme erheben. Hierzu wurde ein „Beratender Sachverständigenausschuss“ eingerichtet, auf den noch genauer eingegangen wird. Ein weiteres, wenn auch weniger bedeutsames supranationales Organ war das Europäische Parlament, welches in Verkehrsfragen gehört werden musste. Abschließend sei noch der Ministerrat (der Verkehrsminister) erwähnt. Dieser war zwar im Prinzip ein intergouvernementales Organ im Rahmen der supranationalen EWG und damit keine wirkliche Neuerung im Verkehrssektor. Gleichwohl stellte die kleinräumige Begrenzung auf sechs europäische Staaten einen Bruch mit den bisherigen intergouvernementalen Formen der Zusammenarbeit dar, die die gesamteuropäische Integration verfolgt hatte (Frerich/Müller 2004).

*Formelle Institutionen:* Dass der EWG-Vertrag überhaupt ein zusammenhängendes Arrangement formeller Institutionen schuf, muss schon als Novum angesehen werden. Wie weiter unten gezeigt wird, gingen aus ihm jedoch keine eindeutigen Handlungsvorgaben hervor, da es in den Vertragsverhandlungen nicht gelungen war, präzise Formulierung der relevanten Artikel konsensual zu beschließen. Die Ziele und Methoden der gemeinsamen Verkehrspolitik wurden daher im Vertrag nicht präzise festgelegt. Es entstanden vielmehr Spielräume für unterschiedliche Interpretationen. Hier wird die im Wesentlichen von der Kommission und den Berichterstatern des Verkehrsausschusses des Parlaments vertretene Interpretation präsentiert, da diese mit den traditionellen Entwicklungslinien wirklich brechen und neue Wege der Integration beschreiten wollten:

- 1) Der Verkehr wurde als ein Wirtschaftssektor betrachtet, in dem (langfristig) Wettbewerb herrschen sollte. Die Wirtschaftlichkeit von Verkehrsdienstleistungen wurde damit zu einem Steuerungselement, ohne dass sich der Vertrag für eine konsequente Kommerzialisierung des Verkehrs aussprach. Zum Prinzip eines gemeinwirtschaftlichen Verkehrswesens bekannte er sich jedenfalls nicht. Er wurde als grundsätzliche Absage an die Besonderheitenlehre interpretiert.
- 2) Gleichzeitig wurden Verkehrsmärkte in erster Linie als einheitliche europäische Märkte und nicht länger als die Summe nationaler Märkte eingestuft.
- 3) Folglich hatten sich nationale Verkehrspolitiken einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik unterzuordnen.
- 4) Auch die strikte Trennung zwischen einzelnen Verkehrsträgern wurde aufgegeben, d.h. die Verkehrsträger sollten weitgehend gemeinsamen Regeln unterworfen werden.

Diese spezifische Interpretation des Vertrages sagt natürlich noch nichts über die Chancen ihrer Umsetzung aus. Der Ministerrat konnte als intergouver-

nementales Organ durch sein Vetorecht eine solche Umsetzung jederzeit verhindern.

*Informelle Institutionen:* Neue informelle Institutionen im hier definierten Sinne konnte es noch nicht geben, da sich solche Regeln erst in der konkreten Zusammenarbeit herausbilden mussten. Ein Bruch mit den bisherigen deutete sich immerhin insofern an, als es sich beim EWG-Vertrag um einen politischen Vertrag handelte und die notwendige Machtbalance der verschiedenen Akteure bzw. Organe auf die Politisierung der Zusammenarbeit hindeutete.

## 4. Pfadabhängigkeiten

### 4.1 Die Aushandlung der organisatorischen und institutionellen Strukturen in den 1950er Jahren

Als im Frühjahr 1955 über die ‚Relance Européenne‘ beratschlagt und ein Regierungsausschuss unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers Paul-Henri Spaak auf der Konferenz von Messina eingesetzt wurde (Spaak-Komitee), um die Probleme neuer Integrationsprojekte zu untersuchen, gehörten die Infrastrukturen, insbesondere der Verkehr, zu den zentralen Verhandlungsgegenständen (Küsters 2007). Konkret ging es darum, die europäischen Regelungen für Infrastrukturen neu zu definieren. Dabei wurde ein Bruch mit den traditionellen institutionellen und organisatorischen Entwicklungspfaden zur Diskussion gestellt. Nicht zuletzt die Richtlinien des Lenkungsausschuss des Spaak-Komitees an den Ausschuss für Verkehr und Verkehrswege, der die konkrete Arbeit leisten sollte, und der als Diskussionsgrundlage übermittelte Kapteyn-Bericht deuteten in diese Richtung:<sup>1</sup>

- 1) Die Besonderheitenlehre sollte aufgegeben und ein gemeinsamer Verkehrsmarkt mit wettbewerblicher Rahmenordnung errichtet werden.
- 2) In diesem Zuge sollte die Trennung nach einzelnen Verkehrsträgern überwunden und eine alle Verkehrsträger betreffende, europäische Verkehrspolitik eingeführt werden.
- 3) Nationale Verkehrsmärkte sollten zu einheitlichen europäischen Märkten mit harmonisierten Verkehrsdiensten und -kosten verschmolzen werden. Dementsprechend sollte eine europäische Verkehrspolitik die nationalen Politiken überwölben.
- 4) Die Entscheidungsstrukturen sollten supranational gestaltet und den bisherigen Formen internationaler Zusammenarbeit übergeordnet werden.

---

<sup>1</sup> Vertraulicher Bericht der deutschen Delegation über den in Brüssel tagenden Regierungsausschuss, 25.7.1955, Bundesarchiv Koblenz (BArch), B102/12616.

- 5) Letztlich sollten mit der Begrenzung auf die sechs Mitgliedsstaaten der ins Auge gefassten Gemeinschaft die bisherigen gesamteuropäischen Formen der Zusammenarbeit verlassen werden. Für die Initiatoren dieses institutionellen Wandels – alle „Nichtexperten“ aus den nationalen Außen- und Wirtschaftsministerien – stellte ein solcher neuer Weg zur Integration von Infrastrukturen keinen Wert an sich dar. Viele hofften, Europa auf wirtschaftlich-funktionalistische Weise einigen zu können und standen politisch-administrativen Ansätzen skeptisch gegenüber.

Von besonderer Bedeutung für den Ausgang der Untersuchung neuer Integrationsansätze im Verkehrsausschuss war dessen personelle Zusammensetzung. Hier saßen nahezu ausschließlich Sachverständige aus Verkehrsministerien und Verkehrsverwaltungen. Sie kooperierten – teilweise seit der Zwischenkriegszeit – intensiv im Rahmen der bestehenden Verkehrsorganisationen. Es sollte also genau jene ‚epistemische Gemeinschaft‘ eine objektive und unparteiische Prüfung neuer Pfade der Integration vornehmen, die sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit bereits sehr erfolgreich für institutionelle wie organisatorische Kontinuität eingesetzt hatte. Die Diskussionen im Verkehrsausschuss zeigten denn auch, dass die zu Rate gezogenen Sachverständigen erneut versuchten, die institutionellen und organisatorischen Neuerungen in die bestehenden Arrangements einzugliedern oder sie ganz zu verhindern.<sup>2</sup> Welche Mechanismen der institutionellen Pfadabhängigkeit waren hierfür maßgeblich?

- *Institutionell begrenzte Rationalität:* Für die Fachleute der Verkehrsministerien und -verwaltungen war rationales Handeln nur im Rahmen der existierenden institutionellen Arrangements und Organisationen denkbar. Die Folgen alternativer Handlungsvarianten, d.h. neuer Ansätze zur Integration, waren für sie nicht abschätzbar. Die Diskussionen im Verkehrsausschuss und in seinem Umfeld zeigten, wie stark die Akteure rational begrenzt waren, wie sehr sie in institutionellen und organisatorischen Traditionen standen und wie schwer es ihnen fiel, neue Integrationspfade auch nur gedanklich zu beschreiten.
- *Kognitive Beschränkung:* Diese begrenzte Rationalität kann auch kognitiv interpretiert werden. Eine objektive und unparteiische Prüfung der Möglichkeiten neuer Wege zur Verkehrsintegration schien angesichts der ideologie- und kulturgeprägten Realitätswahrnehmung dieser Sachverständigen fast unmöglich zu sein. Aufgrund ihrer erlernten Denkmuster war die überwiegende Mehrheit, wie gesagt, gar nicht fähig, in institutionellen Alternativen zu denken. Anstatt neue Integrationsansätze zu reflektieren, wurden Spezialprobleme erörtert, anhand derer die Unsinnigkeit neuer Wege der Integration demonstriert werden sollte. Dass für die kognitiven Beschränkungen einzelne Institutionen wie

---

<sup>2</sup> Vertrauliches Memo des Leiters des federführenden Referats A3, Schulte-Meermann vom 21.5.1955, Barch, B108/10150.

„Ethiken“ und „Konventionen“ eine nicht zu unterschätzende Rolle spielten, zeigten die Verhandlungen ebenfalls:

(1) Ethik: Ein Verkehrsträger wie die Eisenbahn konnte nach der unter den Sachverständigen vorherrschenden Auffassung nicht dem Wettbewerb geöffnet werden, weil er wichtige gemeinwirtschaftliche Aufgaben erfüllen sollte. Es gab so etwas wie ein gemeinwirtschaftliches Ethos, das es nicht zuließ, eine umfassende Wettbewerbsordnung für den gesamten Verkehr zu schaffen. Im Hinblick auf die späteren Regierungsverhandlungen schrieb der deutsche Verhandlungsführer und spätere EWG-Kommissionspräsident Walter Hallstein, dass er den Eindruck hatte, „eher einem pseudokirchlichen Konzil als einer wirtschaftspolitischen Verhandlung beigewohnt zu haben. Mit einer geradezu religiösen Inbrunst war um dogmatische Positionen (ist der Verkehr eine Wirtschaftstätigkeit oder ein öffentlicher Dienst?) gerungen worden“ (Hallstein, 1973: 225). Deutlich bringt auch er damit zum Ausdruck, wie kulturgeprägt und paradigmatisch die Akteure der Verkehrsministerien und Verwaltungen dachten und handelten.

(2) Konventionen: Wahrscheinlich wurde das Verhalten der Sachverständigen auch durch eine nicht zu unterschätzende Arroganz und Naivität beeinflusst. Über Generationen hatte sich so etwas wie elitäres Expertentum herausgebildet, das Nicht-Fachleuten die Kompetenz absprach, über so komplexe Dinge wie den Verkehr wirklich mitreden zu können. Dass Politiker auf verkehrstechnische, -betriebliche oder -administrative Dinge ernsthaft Einfluss nehmen wollten, war aus ihrer Sichtweise nicht vorstellbar bzw. wurde konsequent abgelehnt. Nicht zuletzt das Misstrauen gegenüber den „politischen“ Akteuren im Lenkungsausschuss förderte die negative Grundhaltung zu den neuen Integrationsansätzen.

- *Verstehens- und Lerneffekte:* Deutlich wird in den Diskussionen auch, dass die Vertrautheit mit den bestehenden institutionellen Arrangements die Reformbereitschaft der Sachverständigen bremste. Sie beherrschten die bestehenden Organisationen – ihre formalen Aktionsregeln ebenso wie ihre inhaltlichen Durchsetzungsregeln – und waren nicht bereit, diese Fähigkeiten durch organisatorische und institutionelle Veränderungen in Frage zu stellen.
- *Organisationskultur:* Die strikte Begrenzung der Diskussion auf die Vertreter im Verkehrsausschuss irritierte die Experten. Für sie gehörte der intensive Informationsaustausch zwischen unterschiedlichen internationalen Organisationen und auf breiter europäischer Basis zum guten Umgang und war auch Bestandteil der Governance-Struktur der ECMT. Dass Spezialorganisationen wie der Internationale Eisenbahnverband mit all seinem Expertenwissen außen vor gehalten wurde, rief Unverständnis hervor. Selbstverständlich hatten die Vertreter der Ver-

kehrsministerien und -verwaltungen ihre Kollegen im Rahmen der ECMT-Gremien über die Beratungen im Verkehrsausschuss unterrichtet und die jeweiligen Positionen aufeinander abgestimmt.<sup>3</sup>

- *Kompatibilitätseffekte*: Schaut man sich die Vorschläge der Experten genauer an, zeigt sich, dass neben den Verstehens- und Lerneffekten auch die Kompatibilitätseffekte ihr Denken prägte und ihr Misstrauen gegenüber Brüchen stärkte. Es wurden die Erfolge der Verkehrsintegration im bestehenden institutionellen und organisatorischen Arrangement (EUROP-Güterwagenpool, EUROFIMA, ECMT etc.) hervorgehoben und vorgeschlagen, die bestehenden Strukturen im Verkehrssektor unverändert zu lassen. Stattdessen wurden einzelne Maßnahmen zur Erleichterung der Betriebsbedingungen internationaler Verkehrsdienstleistungen empfohlen wie die Vereinfachung von Zollformalitäten, die Abstimmung der Öffnungszeiten von Zollämtern, die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Austauschs von Ersatzteilen oder eine Liberalisierung des Grenzverkehrs für Brennstoffe.<sup>4</sup> Zum vorhandenen institutionellen, organisatorischen und auch technischem Arrangement sollten also nur solche Elemente hinzugefügt werden, die mit dem bestehenden kompatibel war.
- *Institutionenspezifische Sachinvestitionen*: Natürlich spielten auch ‚institutionenspezifische Investitionen‘ in Sachkapital eine Rolle. So hatten die großen Staaten (Frankreich, Deutschland, Italien) seit dem 19. Jahrhundert ihre Verkehrsinfrastruktur vornehmlich auf der Eisenbahn aufgebaut und dieser umfassende gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgebürdet. Sie wollten ihre Investitionen in diesen Verkehrsträger gesichert sehen und scheuten deshalb den freien Zugang zu allen Verkehrsmärkten, der die Staatsbahnen unweigerlich dem Verdrängungswettbewerb durch den Straßenverkehr aussetzen musste. Einzig die Niederländer hatten seit langem die Priorität auf den Straßenverkehr und die Binnenschifffahrt gesetzt und diesen Eigenwirtschaftlichkeit verordnet. Sie konnten von einer europaweiten Verlagerung der Verkehrsdienstleistungen weg von der Schiene nur profitieren.

Angesichts der Einstellung der Experten kann es nicht verwundern, dass sich der (Abschluss-) Bericht des Verkehrsausschuss vom Oktober 1955 wie eine Verschriftlichung der traditionellen Integrationsansätze liest. So war „die Mehrheit der Ausschussmitglieder der Auffassung, dass die Freiheit des Verkehrs keine Voraussetzung für den gemeinsamen Markt sei.“<sup>5</sup> Einmal mehr

---

<sup>3</sup> Berichte über die Sitzung des Stellvertreterausschusses sowie des Ministerrats der ECMT im Spätsommer, Barch, B108/6173.

<sup>4</sup> Protokoll der ersten Ausschusssitzung vom 27.7.1955, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (PAB), B20-74.

<sup>5</sup> Bericht des Ausschusses für Verkehr und Verkehrswege an den Lenkungsausschuss (Doc. 336), S.15, PAB, B20-74.



wurden die Besonderheiten des Verkehrs und seine grundlegenden Unterschiede zu anderen Wirtschaftssektoren herausgestellt. Den vorgeschlagenen Veränderungen wurde eine klare Absage erteilt, denn „selbst in Anerkennung dessen, dass der Verkehr mit den anderen Wirtschaftssektoren eng verbunden ist, muss zugegeben werden, dass er gesonderte Funktionen zu erfüllen hat.“<sup>6</sup> Für neue Organisationen bestehe kein Bedarf, da mit der ECMT bereits das passende Forum geschaffen worden sei, um die „schrittweise Heranführung des Verkehrswesens an den gemeinsamen Markt“<sup>7</sup> vorzunehmen. Die Botschaft war klar: Nicht der Verkehr sollte neue Wege gehen, sondern die Wirtschaft. Nur durch einen Abbau der wirtschaftspolitischen Hemmnisse konnte auch der Verkehr optimal zum Funktionieren des gemeinsamen Markts beitragen. Ebenso klar war die Taktik: Offenheit für die Idee des gemeinsamen Markts demonstrieren, aber über rein inhaltliche Argumente den Lenkungsausschuss von der Überlegenheit der existierenden Institutionen und Organisationen überzeugen. Es gilt zu betonen, dass den Empfehlungen des Verkehrsausschusses keine Blockadehaltung zugrunde lag. Man war wirklich überzeugt, die wirtschaftliche und politische Integration Europas im Rahmen der existierenden Formen internationaler Zusammenarbeit von Experten am effektivsten fördern zu können.

Im November brach der Lenkungsausschuss auf Initiative Spaaks schließlich die Verhandlungen der einzelnen Ausschüsse ab, auch die des Verkehrsausschusses (Spaak 1969: 305 ff.). Spaak hatte erkannt, dass die Sachverständigen von sich aus nicht für neue Wege der Integration plädieren würden. Sie verschanzten sich offensichtlich hinter komplexen „technischen“ Detailproblemen, in denen ihnen fachfremde Politiker nicht auf gleicher Augenhöhe begegnen konnten. Für wirkliche Neuerungen bedurfte es deshalb laut Spaak „eines großen politischen Impulses, der weder im Rahmen einer reinen Fachkonferenz noch bei einer so großen Zahl Staaten (wie in der ECMT) denkbar ist.“<sup>8</sup> Die Erarbeitung von neuen Integrationsansätzen legte er deshalb in die Hände einer kleinen Redaktionsgruppe nationaler (Wirtschafts-) Politiker, denen die bisherigen Integrationswege fremd waren. Ihre Vorschläge, die im April 1956 als Teil des ‚Spaak-Berichts‘ vorgelegt wurden, schienen im Wesentlichen die ursprünglichen Richtlinien des Lenkungsausschusses wieder aufzugreifen, d.h. mit den bisherigen Integrationsformen konsequent brechen zu wollen. Dennoch zeigte der Spaak-Bericht, so radikal er den Verkehrsexperten auch erschien,<sup>9</sup> erste Anzeichen institutioneller Persistenz. Er erteilte dem gemeinwohlorientierten Denken keine generelle Absage mehr, da „eine

---

<sup>6</sup> Ebd. S. 9.

<sup>7</sup> Ebd. S. 18.

<sup>8</sup> Brief von Paul-Henri Spaak an den Ministerrat der ECMT, PAB, B13-18.

<sup>9</sup> So vollzog Spaak laut einhelliger Meinung der Referatsleiter des Bundesverkehrsministeriums im Redaktionsausschuss eine Wandlung „von einem Saulus zu einem Paulus.“ Niederschrift der Sitzung der Referatsleiter vom 11.6.1956, Barch, B108/10092.

vernünftige Standortpolitik (und) die Bedürfnisse unterentwickelter Gebiete“ (Regierungsausschuss eingesetzt von der Konferenz von Messina, 1956) berücksichtigt werden sollten. Auch garantierte er ausdrücklich den Fortbestand der existierenden organisatorischen wie institutionellen Strukturen für all diejenigen Bereiche, die von der zu gründenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht unmittelbar betroffen sein würden.

Intern kritisierten die Verkehrsexperten den Spaak-Bericht harsch. Nach außen wurden den Regierungen aber vorerst nur vereinzelte Alternativlösungen vorgeschlagen. So forderten sie eine Begrenzung der Verkehrspolitik auf solche Aspekte, die zur Erreichung der Ziele des gemeinsamen Markts unbedingt notwendig seien. Ebenso plädierten sie für eine Beschränkung der Entscheidungsbefugnisse der Europäischen Kommission insbesondere in Arbeitsbereichen der existierenden Verkehrsorganisationen. Begründet wurden diese Vorschläge zum einen mit drohenden negativen Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der nationalen Verkehrsdienstleister und damit auch der nationalen Wirtschaft im Falle einer starken Zäsur in der Verkehrspolitik. Zum anderen wurde wiederholt auf die Kleinräumigkeit der EWG hingewiesen, durch die Netzwerkeffekte schwieriger zu erreichen sein würden. Mit einer zu offensiven Kritik am Spaak-Bericht hielt man sich vorerst zurück, weil die innenpolitische Konstellation in Frankreich durchaus ein Scheitern des Projekts EWG möglich zu machen schien. Außerdem wollte man nicht Gefahr laufen, frühzeitig durch politische Direktiven neutralisiert zu werden. In diesem Punkt bestand auch Konsens in der ECMT, denn „es wäre müßig gewesen und hätte vielleicht sogar Schwierigkeiten bereitet, wenn sich die Verkehrsminister zu diesem Bericht kritisch geäußert hätten, bevor feststand, ob die in ihm enthaltenen Thesen von den Regierungen der Gemeinschaftsländer gebilligt werden würden.“<sup>10</sup> Gleichwohl muss gefragt werden, inwiefern die Verstehens- und Lerneffekte, d.h. die Vertrautheit mit den bestehenden organisatorischen und institutionellen Arrangements, und die kognitive Beschränkung, d.h. das Unvermögen, in integrationspolitischen Alternativen zu denken, die Akteure für drohende Wandlungsprozesse blind machte. So schenkte die ECMT im Verlauf des Jahres 1956 den Entwicklungen im Rahmen der Sechs kaum Beachtung. Dass die Staaten der Montanunion tatsächlich neue Wege der Integration einschlagen würden, lag außerhalb ihrer Vorstellungskraft. Insofern könnte man argumentieren, dass das Beharren auf traditionellen Institutionen und Organisationen auch kontraproduktiv wirkte. Indem man nicht bereit war, in Alternativen zu denken und die eingetretenen Pfade zu verlassen, erkannte man nicht die Dynamik der auf Veränderung drängenden politischen Kräfte.

Die Regierungsverhandlungen, die im Herbst/Winter 1956/57 stattfanden, endeten mit der Unterzeichnung des EWG-Vertrages im März 1957. Für diese Verhandlungen spielte der verkehrspolitische Teil des Spaak-Berichts nur eine

---

<sup>10</sup> Protokoll der Sitzung des Minister-Stellvertreterausschusses vom 17.4.1957, Barch, B108/6178.

untergeordnete Rolle, wobei aber auch sie durch die Schwierigkeit geprägt wurden, Altes mit Neuem zu mischen. Einerseits bestand die politische Direktive, die Grundzüge einer gemeinsamen Verkehrspolitik in den EWG-Vertrag aufzunehmen, um so klare Handlungsdirektiven für die zukünftige Gemeinschaft zu erhalten. Auch die Zeit drängte, konnte doch die positive Haltung der sechs Regierungen zum Integrationsprojekt – insbesondere in Frankreich – jederzeit wieder kippen. Andererseits konnte im Gerangel um alte oder neue Wege der Integration, um einen wettbewerblich organisierten oder administrativ koordinierten Verkehrsmarkt, um Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit usw. keine inhaltliche Einigung über die Grundzüge der Verkehrspolitik erzielt werden. Freilich blieb auch die Kompetenzfrage höchst umstritten. Um kontroverse Diskussionen zu vermeiden und um eine Vereinbarkeit der Positionen irgendwie zu erreichen, wurden die Verkehrsartikel immer interpretierbarer formuliert. Jeder neue Entwurf des EWG-Vertrags brachte eine weitere Verwässerung.<sup>11</sup> Der Verkehr erhielt sogar ein eigenständiges Kapitel, dessen Zusammenhänge mit anderen Bestimmungen des EWG-Vertrags z.B. über die Wettbewerbsregeln und ihre Ausnahmetatbestände allerdings ebenfalls nicht präzise festgelegt wurden. So entstand schließlich ein Kompromiss, der zwar in der Verkehrspolitik zu gemeinsamem Handeln verpflichtete, aber viele Optionen offen ließ. Letztlich griffen hier die Kompatibilitätseffekte, d.h. die Verkehrsexperten verhandelten so lange, bis der Vertrag schließlich mit dem bestehenden institutionellen Arrangement als kompatibel interpretiert werden konnte.<sup>12</sup> Hierzu zählte nicht zuletzt die Durchsetzung eines Beratenden Sachverständigenausschusses für Verkehrsfragen, der die Kommission mit „Expertenwissen“ versorgen sollte.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass durch den EWG-Vertrag zwar neue Institutionen und Organisationen entstanden, die aber durchaus von institutioneller Persistenz gekennzeichnet waren. Einerseits ließen sich die Vertragsbestimmungen derart interpretieren, dass die neuen Institutionen weitgehend mit den traditionellen kompatibel waren oder zumindest gemacht werden konnten. Andererseits konnten sie aber auch mit den existierenden konfliktieren. Es kam auf die Interpretation der Vertragsbestimmungen und ihre Umsetzung an. Mit dem Problem der Verschmelzung neuer formeller Institutionen mit etablierten informellen sollte die EWG ebenso ihre Schwierigkeiten bekommen wie mit der Zusammenarbeit von neuen und traditionellen Organisationen.

---

<sup>11</sup> Genese der Entwürfe des EWG-Vertrags, Barch, B108/13100, 13101.

<sup>12</sup> Diverse Entwürfe des EWG-Vertrags, PAB, B10-933.

## 4.2 Die frühe Verkehrspolitik der EWG in den 1960er Jahren

### *a. Institutionelle Kompatibilitäten und begrenzte Effekte isolierter Regelanänderungen: die Sachverständigenausschüsse der EWG-Kommission*

Wie schwierig sich die Verschmelzung alter und neuer Institutionen gestaltete, zeigte u.a. die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Vertretern von Verkehrsministerien und -verwaltungen in den Sachverständigenausschüssen. Nicht unerwartet gruppierte sich im Beratenden Sachverständigenausschuss bei der Kommission und noch stärker in einem von Kommission und Rat 1961 eingesetzten Regierungsausschuss der Mitgliedstaaten zur Untersuchung der Kostenstrukturen im Verkehr erneut überwiegend jene ‚epistemische Gemeinschaft‘ von Sachverständigen, die ihr Verhalten an den etablierten Institutionen ausrichtete. Damit wurde das Misstrauen gegenüber den ‚Politikern‘ der EWG-Kommission und ihrer Generaldirektion Verkehr, die beide kaum mit Verkehrsexperten besetzt waren, in die Arbeit der Kommission herein getragen. Der erste interne Bericht des Bundesverkehrsministeriums über die Arbeit des Beratenden Sachverständigenausschusses vom Januar 1959 spiegelte dieses Misstrauen ebenso wider wie die traditionelle Geringschätzung der „Nichtexperten“.<sup>13</sup> Man wollte die Kommission nicht als gleichwertigen Akteur wahrnehmen. Man erwartete sogar, dass sie die traditionellen Institutionen als Leitlinie ihres Handels aufgriff und die Vertragsregeln im Sinne der Besonderheitenlehre interpretierte. Nur so konnte sie nach Meinung der Sachverständigen einen fruchtbaren Beitrag zur Verkehrsintegration leisten.

Die Generaldirektion Verkehr erfüllte diese Erwartung allerdings nicht. Sie interpretierte die Bestimmungen des EWG-Vertrages im Gegenteil als ganz neuen Weg der Integration (Dumoulin 2007: 480). In den Sachverständigenausschüssen, welche die einzigen Gremien waren, in denen die Vertreter von Kommission und Verkehrsministerien direkt zusammenarbeiteten, prägten sich die Konflikte zwischen alten und neuen Institutionen besonders aus:<sup>14</sup>

- 1) So versuchte die Generaldirektion Verkehr permanent mit den traditionellen Verhandlungsschemata, v.a. mit der modalen Trennung der Verkehrsträger, zu brechen. Bei Konflikten über die Arbeitsmethoden setzten sie sich dann zumeist unter Rückgriff auf die formellen Aktionsregeln, d.h. das Initiativrecht der Kommission, durch. Dies wirkte sich außerordentlich negativ auf die Motivation der Fachleute aus.
- 2) Die Generaldirektion Verkehr verteidigte ihr Initiativrecht auch dadurch, dass sie darauf bestand, die Tagesordnungen festzulegen, die

---

<sup>13</sup> Bericht über die konstituierende Sitzung des Beratenden Sachverständigenausschusses, Barch, B108/10224.

<sup>14</sup> Protokolle der Sitzungen des Sachverständigenausschusses, PAB, B57-251.

Arbeitsdokumente vorzubereiten und letztlich die Diskussionen inhaltlich zu lenken. Für die Vertreter der Verkehrsministerien und -verwaltungen bedeutete dies, dass die Dokumente und Berichte der etablierten Organisationen, die sich bereits seit längerem mit gleichen oder ähnlichen Themen beschäftigten, von wenig kompetenten Nichtexperten auf ihren inhaltlichen Wert hin überprüft wurden, was ihrer Meinung nach keinen Sinn machte. Wenn beispielsweise der Bericht des Internationalen Eisenbahnverbands über die wirtschaftlichen Probleme der Eisenbahnen der Mitgliedsländer der ECMT, der bereits alle relevanten Aspekte aufgriff und ausführlich diskutierte, nicht die gebührende Beachtung der Kommission erhielt, konnten die Fachleute dies nicht nachvollziehen bzw. erkannten darin die Ignoranz der Politiker.

- 3) Überhaupt speiste die Generaldirektion Verkehr die Fachleute zumeist mit untergeordneten Detailproblemen ab, während sie selber das übergeordnete Thema der gemeinsamen Verkehrspolitik intern verhandelte. Generell versuchte sie die nationalen Verwaltungen und traditionellen internationalen Organisationen außen vor zu halten, unterband den intensiven Informationsaustausch und sperrte sich gegen die Nutzung von Expertenwissen.
- 4) Ebenso schürte das Vorgehen der Kommission gegen Verstöße der ‚Stillhaltepflicht‘ nach Art.79 EWGV den Unmut der Verkehrsministerien und -verwaltungen. Danach sollten weitere Diskriminierungen durch nationale Gesetzgebung unterbunden werden, so lange der gemeinsame Verkehrsmarkt noch nicht hergestellt war. Die nationalen Verkehrsministerien und -verwaltungen solidarisierten sich teilweise sogar gegen die Kommission, selbst wenn tatsächlich solche Diskriminierungen durch nationale Alleingänge geschaffen wurden. Es war eine Konvention oder Sitte, sich als gleichberechtigte Kooperationspartner zu betrachten, die miteinander autonom handeln durften.

Die Akteure in den Sachverständigenausschüssen, v.a. die höheren Vertreter nationaler Verkehrsministerien, akzeptierten nicht, dass sie sich in Konsultativgremien mit Detailproblemen auseinandersetzen sollten, während die „Politiker“ der Kommission – Verkehrskommissar Schaus war Botschafter und studierter Jurist – die Richtlinien der europäischen Verkehrspolitik festsetzen wollten. Dies war für sie umso weniger akzeptabel, als ihrer Meinung nach die ECMT weiterhin das passende und kompetente Gremium darstellte. Dort diskutierten sie seit Jahren ohne politische Einflüsse über nahezu dieselben Themen, denen sich nun die EWG widmete. Die Gemeinschaft in der Form, wie sie die Kommission entwickelte, ließ sich ihrer Meinung nach mit den traditionellen organisatorischen und institutionellen Arrangements kaum kompatibel machen. Insofern stellte der EWG-Vertrag nur eine isolierte institutionelle Neuerung mit begrenzten Verhaltenseffekten dar. Solange sich die Kommis-

sion nicht an die Spielregeln des traditionellen Arrangements hielt, sollten die herkömmlichen Pfade weiter beschritten werden.

*b. Kognitive Begrenzungen: die Anwendung der Kartellregeln der Verordnung 17 auf den Verkehr*

Schon bei den Verhandlungen über den EWG-Vertrag hatte die kulturgeprägte Wahrnehmung der Akteure institutionelle Persistenzen hervorgerufen. Kognitive Beschränkungen waren eine der Hauptursachen dafür gewesen, dass eine inhaltliche Einigung über die Grundzüge der Verkehrspolitik vorerst gescheitert und der Kommission die Erarbeitung dieser Grundzüge als dringlichste Aufgabe übertragen worden war. Die inhaltliche Kernfrage, die sich dabei stellte, war, ob die allgemeinen Regeln des EWG-Vertrags, v.a. die Wettbewerbsregeln, grundsätzlich auch für den Verkehr gelten sollten oder ob für den Verkehr besondere Regeln auf der Grundlage der Art. 74-84 EWGV aufzustellen waren. Diese Frage hatte ja schon bei den Vertragsverhandlungen im Mittelpunkt gestanden. Sehr konkret wurde dieser Punkt, als die Kommission 1962 die Kartellverordnung (VO 17) erließ, deren Geltung für den Verkehr bei der Verabschiedung durch den EWG-Rat bewusst offen gehalten wurde (Hambloch 2002).

Die sich anschließenden Verhandlungen über den Geltungsbereich der VO 17 waren geprägt von den jeweiligen kognitiven Verankerungen, aus denen sich weder die Vertreter der Verkehrsministerien und -verwaltungen noch die der Kommission befreien konnten oder wollten. Erstere forderten eine eigene Kartellverordnung für den Verkehr, die „den im Vertrag anerkannten Besonderheiten des Verkehrs Rechnung“<sup>15</sup> tragen sollte. Sie waren bereits 1957 davon ausgegangen, dass die zu erarbeitende Kartellverordnung „eine ausdrückliche Klarstellung enthalten sollte, dass der Verkehr von der Anwendung der Bestimmungen über Kartelle und Monopole ausgenommen ist.“<sup>16</sup> Letztere waren auf die Idee eines umfassenden Wettbewerbsregimes fixiert, verlangten eine kompromisslose Anwendung der VO 17 und lehnten die Berücksichtigung jeglicher ‚Besonderheiten‘ des Verkehrs erneut ab.<sup>17</sup> Überdies forderte die Kommission eine Anwendung der VO 17 auf die Luft- und Seeschifffahrt, die auf Drängen der Verkehrsministerien prinzipiell aus dem EWG-Vertrag ausgeklammert worden war, für die aber der Rat einstimmig Regelungen treffen konnte (Art. 84 EWGV). Für beide Seiten war ein Entgegenkommen außerhalb der eigenen Vorstellungskraft und inhaltlich unvertretbar. Überhaupt fürchtete

---

<sup>15</sup> Stellungnahme des Bundesverkehrsministeriums für das Auswärtige Amt zum EWG-Vertrag, PAB, B53(401)-370.

<sup>16</sup> Aufzeichnung des Referats A3 im Bundesverkehrsministerium zum EWGV vom 13.7.1957, Barch, B108/10092.

<sup>17</sup> Schriftliche Stellungnahme der EWG-Kommission im Vorfeld der 70. Tagung des Ministerrats vom 14.6.1962, Barch, B108/10122.

man die viel weiter reichende Entscheidung über die generelle Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Verkehr zu präjudizieren. Aus diesem Grund sprachen sich sogar das Europäische Parlament und die Niederlande gegen die VO 17 aus. Einmal mehr spielten also auch institutionelle Kompatibilitäten eine Rolle, hätte doch zukünftiges Verhalten von Akteuren durch inhaltliche Grundsatzentscheidungen vorprägt werden können. Insofern sollte jegliche Regelung von Kartellvorschriften mit den bestehenden Institutionen kompatibel gemacht werden.

Die Kommission kündigte in fester Überzeugung der Richtigkeit ihrer Interpretation des EWG-Vertrags sogar an, eine Entscheidung notfalls durch den Europäischen Gerichtshof herbeiführen zu lassen. Freilich fürchteten die Verkehrsministerien eine solche Entscheidung nicht, konnte doch ihrer Meinung nach eine juristische Klärung nur die eigene Auslegung bestätigen. Obwohl der Europäische Gerichtshof in der Sache niemals angerufen wurde, verstieß allein die Ankündigung einer juristischen Klärung aus der Sicht der Verkehrsexperten gegen die Sitte des guten Umgangs und stärkte die traditionellen Vorbehalte gegen ‚fachfremde‘ Akteure. Sogar die Ständige Vertretung der Niederlande warnte die Kommission davor, „die vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht zu belasten.“<sup>18</sup>

Blockierend wirkten sich in dieser Situation zweiseitiger kognitiver Beschränkung die Aktionsregeln der EWG aus: Einerseits konnte die Kommission keine Entscheidung fällen, da dies dem Rat vorbehalten war. Andererseits konnte der Rat nicht einfach die VO 17 außer Kraft setzen, da er einen Beschlussentwurf der Kommission benötigte. Man schob sich gegenseitig die Verantwortung zu, ohne dass eine Seite die eigene Position aufzugeben gedachte. Der Rat forderte die Kommission formell auf, einen Vorschlag zu machen, um das Problem der VO 17 zu lösen. Die Kommission antwortete mit dem Vorschlag einer befristeten zweijährigen Aussetzung der VO 17. Sofern der Rat in der Zwischenzeit keine Sonderregelungen beschlossen hatte, sollte danach die VO 17 für den Verkehr unbeschränkt in Kraft treten. Unterdessen kündigte die Kommission gar an, dass die Verkehrsunternehmen – wie die Unternehmer in jedem anderen Wirtschaftsbereich auch – Kartelle im Sinne der VO 17 anzukündigen hätten, solange die Rechtslage nicht geklärt sei, was aber faktisch deren Inkrafttreten bedeutet hätte.

Im November 1962 beschloss der Rat dann die Verordnung 141, in der er sich auf die Fristenlösung einließ und so das Problem der VO 17 vertagte. Insbesondere in der Generaldirektion Wettbewerb stieß dies auf Unverständnis, konnte man sich doch einfach nicht vorstellen, dass der Verkehr ein wirtschaftlicher Sonderbereich war, der nach eigenen Regeln funktionierte. Schließlich legte die Kommission 1964 dem Rat den Entwurf einer Verkehrs-Kartellverordnung vor, die zwar einen Katalog an zulässigen Absprachen enthielt, aber

---

<sup>18</sup> Fernschreiben des deutschen Botschafters Günter Harkort über eine Besprechung der Ständigen Vertreter mit der Kommission am 24.3.1962, Barch, B108/10121.

immer noch nicht mit den Denk- und Verhaltensmustern der Fachleute kompatibel war. Mit dem Argument, dass erst die Verhandlungen über die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zum Abschluss gebracht werden müssten, bevor abschließend über eine Kartellverordnung für den Verkehr entschieden werden könne, verlängerte der Rat 1965 die VO 141 und vertagte ein weiteres Mal die Kartellfrage.<sup>19</sup>

Die VO 17 ist ein typisches Beispiel für die Verquickung zweiseitiger kognitiver Beschränkungen mit den auf Kompromissfindung ausgerichteten Aktionsregeln, welche die frühe Phase der EWG-Verkehrspolitik prägte. Die Verschmelzung alter und neuer Institutionen wurde auf diese Weise behindert, d.h., es kam zu keinen inhaltlichen Fortschritten bei der Formulierung einer gemeinsamen Verkehrspolitik. Als besonders problematisch erwiesen sich die Auseinandersetzungen um die richtige Interpretation der formellen Institutionen des EWG-Vertrages, die nicht mit der traditionell stark informell gesteuerten Zusammenarbeit der Fachleute vereinbar waren.

### *c. Langlebigkeit organisatorischer „Kulturen“: die Bedeutung der Europäischen Verkehrsministerkonferenz für die EWG-Verkehrspolitik*

Das Thema einer gemeinsamen Verkehrspolitik wurde selbstverständlich auch in den traditionellen Organisationen diskutiert, wenngleich mit geringer Priorität als in der EWG. Bereits vor der EWG-Gründung hatte es auf der Tagesordnung der ECMT gestanden, allerdings hatte der inhaltliche Schwerpunkt seinerzeit nicht auf einer gemeinsamen, die nationalen Verkehrspolitiken überwölbenden Politik gelegen. Ganz im Sinne der traditionellen Ansätze hatte sich die Diskussion auf die Auswirkungen grenzüberschreitender Verkehrsströme auf die nationalen Verkehrspolitiken konzentriert. Mit den einsetzenden Bemühungen der EWG-Kommission um die Formulierung einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik nahm dann das Interesse der ECMT an diesem Thema spürbar zu. Im Mai 1961 setzte sie schließlich einen Ausschuss zur Untersuchung der allgemeinen Verkehrspolitik ein. Damit wollte sie allerdings nicht in Konkurrenz zur EWG treten, obwohl dies in einigen europäischen Verkehrsministerien durchaus begrüßt worden wäre. Vielmehr plante man, verkehrspolitische Gegensätze in Europa abzubauen und die langfristige Kompatibilität nationaler Verkehrspolitiken mit der sich abzeichnenden EWG-Verkehrspolitik zu gewährleisten.<sup>20</sup> Freilich orientierten die nationalen Vertreter im Untersuchungsausschuss ihr Handeln strikt an den etablierten institutionellen Arrangements. Nicht zuletzt saß mit dem Leiter der Abteilung für internationalen Verkehr des britischen Verkehrsministeriums, Walter, genau jener Akteur dem Ausschuss vor, der am massivsten dafür gekämpft hatte, dass die

<sup>19</sup> Ergebnisbericht des Referats A3 im Bundesverkehrsministerium über die 161. Tagung des Ministerrats vom 9.3.1965, Barch, B108/13114.

<sup>20</sup> Bericht über die Sitzung des ECMT-Ministerrats vom 29./30.5.1962, Barch, B121/3247.



ECMT bei ihrer Gründung ganz in die Tradition der etablierten Integrationsansätze gestellt worden war (Henrich-Franke 2008).

Dass die ECMT in dieser Phase durchaus als Komplement zur EWG auftreten wollte, zeigte sich auch an ihren Bemühungen, einen kontinuierlichen Dialog und feste Formen der Zusammenarbeit zu installieren. Noch interpretierten die EWG-Verkehrsministerien den EWG-Vertrag als mit den traditionellen institutionellen Arrangements kompatibel. Insofern gingen sie auch wie selbstverständlich davon aus, dass man die organisatorische und institutionelle „Kultur“ der ECMT in diese Zusammenarbeit werde einbringen können.

Welcher Grund letztendlich den Ausschlag dafür gab, dass dieser Versuch der Verschmelzung alter und neuer Institutionen und Organisationen im Verlauf der Jahre 1961 und 1962 in offene Konkurrenz umschlug, lässt sich nicht eindeutig klären. Neben den oben beschriebenen Mechanismen institutioneller Pfadabhängigkeit oder der Veröffentlichung der ersten Denkschrift der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik im Mai 1961 spielte auch die ablehnende Haltung der Generaldirektion Verkehr zum Angebot der ECMT zur Zusammenarbeit eine entscheidende Rolle. Als Verkehrskommissar Schaus nicht auf die bestehenden Arbeitsgruppen der ECMT zurückgreifen wollte und stattdessen mit dem Gedanken spielte, eigene Ausschüsse durch die Kommission einzuberufen, an denen sich auch Nichtmitglieder der EWG beteiligen sollten, werteten die Verkehrsministerien dies als Verstoß gegen die ‚Kultur‘ der internationalen Zusammenarbeit. Als man innerhalb der ECMT dann sogar befürchtete, Schaus „wolle die Arbeit der Besonderen Gruppe 3 (Internationale Straßenverkehrsordnung) an sich ziehen“, die immerhin vom belgischen Verkehrsminister Bertrand geleitet wurde, glaubte man, dem „mit allem Nachdruck entgegenzutreten“ zu müssen.<sup>21</sup> Die Verkehrsministerien und -verwaltungen zogen sich nun zunehmend in die Organisation zurück, deren innere ‚Kultur‘ (Durchsetzungsregeln) ihren Denk- und Verhaltensmustern entsprach. Sogar der niederländische Verkehrsexperte im Europäischen Parlament, Kapteyn, wahrlich kein Freund der traditionellen Integrationsansätze, fürchtete negative Konsequenzen und beschwerte sich bei der Kommission darüber, dass sie zu wenig Initiative zeige, um mit der ECMT aktiv zusammenzuarbeiten.<sup>22</sup>

Besonders deutlich wirkte sich die aufkommende Konkurrenz zwischen ECMT und EWG auf die Debatte über das Thema Verkehrspolitik aus. Immer häufiger wurden nun die gleichen Aspekte parallel zu den Gremien der EWG auch in der ECMT diskutiert: z.B. der Zugang zum Markt, die intermodale Konkurrenz oder die Koordinierung der Investitionen. Dabei drängten in der ECMT besonders die EWG-Verkehrsminister mehrheitlich darauf, schnell zu

---

<sup>21</sup> Bericht des Bundesverkehrsministeriums über die 83.Tagung des Ministerrats der EWG vom 29./30.10.1962, Barch, B108/31162.

<sup>22</sup> Schriftliche Anfrage von Paul Kapteyn an die Europäische Kommission, Juli 1962, PAB, B57-258.

konkreten Ergebnissen zu gelangen, mit denen weitere Initiativen der Kommission gekontert werden konnten. Selbstverständlich bildete die Besonderheitenlehre dabei für die große Mehrheit der Akteure den paradigmatischen Leitfaden. Dies bedeutete zugleich einen grundsätzlich anderen Blick auf das Verhältnis von Verkehr und Integration. Ganz in der Tradition der internationalen Organisationen stand der Verkehr im Mittelpunkt, dessen Bedeutung in keinem Fall auf eine bloß instrumentelle Aufgabe im Hinblick auf das Integrationsprojekt reduziert werden durfte. So fasste der Präsident des Rats der Verkehrsminister der ECMT, Ribiero, die verbreitete Ansicht zusammen, „*dass es nicht das Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik sein muss, den internationalen Handel zu erleichtern*“.<sup>23</sup> Auch der Grundsatz der nationalen Autonomie wurde gewahrt, wodurch die Diskussion sich im Laufe der Zeit wieder stärker der Ausgangssituation vor der Gründung der EWG annäherte: Es wurden intensiv die Auswirkungen grenzüberschreitender Verkehrsströme auf die nationalen Verkehrspolitiken diskutiert, deren Summe die gemeinsame Verkehrspolitik ausmachte, und nicht ein über- bzw. supranationaler Ansatz.

In der Folgezeit entwickelten die Verkehrsminister im Ministerrat der EWG die Praxis, Vorschläge der Kommission von der Tagesordnung zu nehmen und stattdessen eine Lösung im größeren Rahmen der ECMT zu suchen. Dort herrschten weiterhin die traditionellen Bedingungen der internationalen Zusammenarbeit vor, mit denen die Akteure der Verkehrsministerien und -verwaltungen vertraut waren. Eine Verschmelzung neuer und alter Institutionen und Organisationen wurde so zusätzlich erschwert und alte Pfade der Integration weiterverfolgt.

### 4.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

Lässt man noch einmal die vergeblichen Versuche, in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg neue Wege der Verkehrsintegration einzuschlagen, Revue passieren, können folgende Ursachen für die institutionelle und organisatorische Persistenz hervorgehoben werden:

- Bei der Ausformulierung des EWG-Vertrages und den ersten Ansätzen einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik trafen zwei unterschiedliche ‚Kulturen‘ aufeinander: die Kultur der sachverständigen Traditionalisten und die der verkehrspolitischen Reformer. Erstere dachten und handelten in den herkömmlichen Bahnen internationaler Zusammenarbeit im Verkehrssektor. Wenn man verfolgt, wie sehr sie auf die traditionellen Institutionen und Organisationen fixiert waren, wie wenig sie in der Lage waren, in Alternativen zu denken, und wie vehement sie sich gegen neue Ansätze stemmten, kann man in diesem Zusammenhang

---

<sup>23</sup> Protokoll der 21. Tagung der Minister der ECMT in Lissabon, 29./30.6.1965, Barch, B108/31162.

durchaus von institutionell begrenzter Rationalität, von kognitiver Beschränkung sprechen.

- Die traditionellen internationalen Verkehrsorganisationen hatten eine eigene Kultur entwickelt, in der Verkehrsexperten als epistemische Gemeinschaft sachorientiert und unpolitisch zusammenarbeiteten. Für die Sachverständigen aus den Verkehrsministerien und -verwaltungen war es nicht akzeptabel, dass diese Konventionen und Sitten einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zugunsten einer politischen Organisation wie der EWG aufgegeben werden sollten, die zudem mit – aus ihrer Sicht – inkompetenten Laien besetzt war und diesen das ausschließliche Initiativrecht für verkehrspolitische Maßnahmen übertrug. Als Folge von Verstehens- und Lerneffekten beherrschten sie die herkömmlichen Formen der internationalen Kooperation perfekt, und es war für sie nicht einzusehen, dass neue Wege beschritten werden sollten. Letztlich war dies auch eine Frage von Einfluss und Macht.
- Institutionenspezifische Sachinvestitionen haben das Verhalten der Vertreter aus den nationalen Verkehrsministerien und -verwaltungen ebenfalls beeinflusst. Immerhin drohte bei der konsequenten Öffnung der Verkehrsmärkte und dem damit verbundenen Verlust der Privilegien der staatlichen Eisenbahnen ein harter Verdrängungswettbewerb, der unweigerlich zu einem Bedeutungsverlust dieses Verkehrsträgers und auf diese Weise ebenfalls zu einem Einflussverlust der Verkehrsministerien und -verwaltungen führen musste.
- Es wäre aber zu kurz gegriffen, das Beharren auf traditionellen Institutionen und Organisationen nur auf Trägheit und Machterhalt zu reduzieren. In der Vergangenheit war die Kooperation durch wenige formelle Institutionen und flexible Aktionsregeln einerseits und durch konsensuale informelle Institutionen bzw. Durchsetzungsregeln andererseits gekennzeichnet gewesen. Danach stellte der Verkehr einen besonderen Wirtschaftssektor dar, der dem Wettbewerb nur bedingt geöffnet werden konnte, der gemeinwohlorientiert ausgerichtet sein sollte und dessen internationale Integration gesamteuropäisch unter Wahrung nationaler Souveränität zu organisieren war. All dies drohte mit der EWG verloren zu gehen, so dass die traditionelle Ausrichtung der Verkehrsexperten auch inhaltlich begründet werden kann.

Als Folge der nur schwer vereinbaren Positionen von sachverständigen Traditionalisten und politischen Reformern entstand ein Vertrag über die neue Gemeinschaft, der so vage formuliert war, dass Erstere glaubten, die neuen institutionellen und organisatorischen Strukturen mit den alten kompatibel machen zu können, während Letztere glaubten, damit ein Instrument für einen grundsätzlichen Neuanfang in der Hand zu haben. Wie schwer es war, einen Konsens zu finden, zeigte sich wenige Jahre später bei der Formulierung und Umsetzung der EWG-Verkehrspolitik.

## 5. Methodische Reflexionen

Zum Schluss wird auf die Frage eingegangen, wo aus der Sicht des Historikers die Defizite des Konzepts der Pfadabhängigkeit liegen. Seine methodologischen Schwachstellen, die sich aus der Tatsache ergeben, dass es seinen Ausgangspunkt – wie die Neue Institutionenökonomik insgesamt – in der Neoklassik hat, werden hier nicht angesprochen. Damit wird auch auf eine erkenntnistheoretische Fundamentalkritik verzichtet. Selbst die ketzerische Frage, was denn in der historischen Realität ein institutioneller Entwicklungspfad eigentlich ist bzw. wie man ihn empirisch abgesichert erfassen kann, soll nicht gestellt werden. In jedem Fall ist die Einschätzung dessen, was man an einer institutionellen Entwicklung als Persistenz und was man als Wandel bezeichnen kann, recht subjektiv.

- Es soll allerdings darauf hingewiesen werden, dass das Konzept der Pfadabhängigkeit durch die Fokussierung auf (informelle) Institutionen zwar die Tatsache erfasst, dass Bewusstsein kulturhistorisch präformiert und damit pfadabhängig ist. Diese schlichte Annahme von subjektiven Modellen der Weltsicht bleibt aber ein formales Konstrukt, das erst noch ausgefüllt werden muss, damit man es im Rahmen einer historischen Analyse präziser und differenzierter anwenden kann. Im Übrigen ist die ‚kognitive Verankerung‘ sowohl Folge der Pfadabhängigkeit als auch Ursache, d.h. unabhängige und abhängige Variable zugleich.
- Schon die Unbestimmtheit von Institutionen bereitet Schwierigkeiten, sobald man sie nicht nur als theoretisch-analytische, sondern auch als empirisch-historische Kategorie in einer realitätsnahen Untersuchung verwenden will. Es gibt kaum eine klare Definition. Eine Konvention ist sicherlich eine informelle Regel, die verlässliche Verhaltensannahmen schafft. Die formelle Regel eines Vertrages, die einen bestimmten Inhalt formuliert, stabilisiert ebenfalls die Erwartungen über das Verhalten der Vertragspartner. Letztlich ist fast jede Absprache oder Bindung, sei sie informell oder formell, eine Institution. Ist dann die Verwendung des Begriffs überhaupt noch hilfreich? Ist es nicht sinnvoller, die spezifischen Institutionen unmittelbar beim Namen zu nennen, insbesondere dann, wenn historische Einzelfälle untersucht werden?
- Die Unterscheidung der informellen Institutionen in Konventionen, Sitten etc. macht grundsätzlich Sinn, allerdings sind diese kaum eindeutig und abgrenzend zu definieren. Zudem lassen sich die daraus resultierenden unterschiedlichen Verhaltensweisen in der Praxis nur schwer zuordnen. Abgesehen davon wird die Befolgung der aus den unterschiedlichen Institutionen abgeleiteten Verhaltensweisen häufig einfach vorausgesetzt.
- Auch die Abgrenzung von Institutionen und Organisationen bereitet Schwierigkeiten. Man kann zwar die formalen Aktionsregeln der Auf-

bau- und Ablauforganisation als Organisationselemente und die inhaltlichen Durchsetzungsregeln als Institutionen bezeichnen, aber auch die Aktionsregeln können auf die Inhalte des Verhaltens Einfluss nehmen, motivierend wirken und menschliches Verhalten kalkulierbarer machen bzw. Erwartungen über regeltreues Verhalten stabilisieren. Insofern hat diese Abgrenzung etwas Willkürliches, das im Rahmen der konkreten historischen Analyse als weiteres Defizit empfunden werden muss.

- Menschen wollen ein bestehendes institutionelles Arrangement beibehalten, weil sie glauben, daraus Nutzen ziehen zu können. Es besteht daher das Problem, diesen Nutzen genauer zu bestimmen. Auch hinter dem vagen Begriff der ‚spezifischen Investitionen‘, die ja für die Pfadabhängigkeit eine nicht unwichtige Rolle spielen, bleibt der eigentliche Grund für das Beharren auf dem einmal eingeschlagenen institutionellen Pfad eher im Dunkeln. Geht es um Renten, um Machterhalt, um Prestige, Gewohnheit oder um etwas ganz anderes? Wie gelingt es überhaupt, institutionelle Arrangements beizubehalten, wenn es Kräfte gibt, die auf Veränderung drängen? Die Erklärung dafür, dass Menschen auf traditionellen Pfaden weiterwandern wollen, heißt ja nicht, dass sie sich damit durchsetzen.
- Im Rahmen einer konkreten historischen Untersuchung tritt sehr bald das Problem auf, zwischen einem Wandel von Institutionen und einem veränderten Verhalten innerhalb von persistenten Institutionen unterscheiden zu müssen. Dies ist durchaus nicht leicht, sind Institutionen bzw. das mit ihnen verbundene Verhalten doch nicht eindeutig bestimmbar. Eine Regel wie z.B. ‚unpolitisches, problemorientiertes, sachliches Verhalten‘ ist eben auf vielfältige Weise interpretierbar – sowohl vom Historiker als auch vom zeitgenössischen Akteur.
- Auf vielfältige Weise interpretierbar ist auch das Verhältnis von Institutionen untereinander, von formellen und informellen und zwischen beiden Arten. Ist dieses Verhältnis als neutral, komplementär oder konfligierend zu bezeichnen? Auch hier wird der Historiker in den meisten Fällen einen erheblichen Interpretationsspielraum haben, der sich noch dadurch vergrößert, dass es ebenso unter Zeitgenossen ganz unterschiedliche Auffassungen darüber geben wird, wie sich Institutionen untereinander verhielten.
- Sowohl die Effekte, die institutionelle Persistenz im Allgemeinen bewirken, als auch die, die Pfadabhängigkeit im Besonderen hervorrufen, sind allenfalls auf einer mittleren Ebene der Abstraktion „nachweisbar“. Bei Effekten, die institutionelle Persistenz ganz allgemein hervorrufen können, wird man z.B. den Beweis, dass institutionelle Veränderungen erst dann eintreten, wenn die „Kosten“ traditioneller Institutionen bzw. Verhaltensweisen im Vergleich zu neuen eine bestimmte Höhe erreicht haben, mikrohistorisch in den seltensten Fällen antreten können. Das

gleiche gilt für die Rückkoppelungseffekte im Rahmen des Konzepts der Pfadabhängigkeit: Wie will man z.B. den ‚exakten‘ Nachweis dafür finden, dass die Vertrautheit mit einem institutionellen Arrangement Menschen dazu verleitet, sich gegen Veränderungen zu wehren? Auch eine solche These wie die, dass kulturgeprägtes, kollektives, generationenübergreifendes Lernen institutionelle Persistenz bewirken kann, wird man aus den historischen Quellen nur schwer herausfiltern können. Obwohl es im hier gewählten Fallspiel aufgrund der günstigen Quellenlage vereinzelt möglich war, institutionelle Persistenzen auch auf der Mikroebene nachzuweisen, werden sich letztlich in den meisten Fällen die generalisierenden Thesen des Pfadabhängigkeitskonzepts nur auf meso- oder makrohistorischer Ebene bestätigen lassen.

## Referenzen

- Ackermann, Rolf (1999): Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelformen. Freiburg.
- Brabers, Jan (1990): „The failure of European transport integration (1945-1955)“. In: Trausch, Gilbert (Hg.): Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom. Baden-Baden. S. 57-73.
- Dienel, Hans-Liudger (2007): „Das Bundesverkehrsministerium“. In: Schöller, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden. S. 200-224.
- Dietl, Helmut (1993): Institutionen und Zeit. Tübingen.
- Dumoulin, Michel (2007): „Der Verkehr – „Bastion nationaler Pfründe““. In: Dumoulin, Michel (u.a.) (Hg.): Die Europäische Kommission 1958-1972. Geschichte und Erinnerung einer Institution. Brüssel.
- Frerich, Johannes/Müller, Gernot (2004): Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. München.
- Göbel, Elisabeth (2002): Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendung. Stuttgart.
- Hallstein, Walter (1973): Die Europäische Gemeinschaft. Düsseldorf.
- Hambloch, Sybille (2002): „Die Entstehung der Verordnung 17 von 1962 im Rahmen der EWG-Wettbewerbspolitik“. In: Europarecht. 6. S. 877-879.
- Henrich-Franke, Christian (2007a): „From a Supranational Air Authority to the Founding of the European Civil Aviation Conference (ECAC)“. In: Journal of European Integration History. 1. S. 69-90.
- Henrich-Franke, Christian (2007b): „Europäische Verkehrsintegration im 19. und 20. Jahrhundert“. In: Henrich-Franke, Christian/Neutsch, Cornelius/Thiemeyer, Guido. Internationalismus und Europäische Integration im Vergleich. Fallstudien zu Währungen, Landwirtschaft, Verkehrs- und Nachrichtenwesen. Baden-Baden. S. 133-176.
- Henrich-Franke, Christian (2008): „Mobility and European Integration: Politicians, Professionals and the Foundation of the ECMT“. In: Journal of Transport History. 1.

- Kapteyn, Paul (1968): Europa sucht eine Verkehrspolitik. Brügge.
- Kiwit, Daniel/Voigt, Stefan (1995): „Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen“. In: *Ordo*. 46. S. 117-147.
- Küsters, Hanns Jürgen (2007): „Die integrationspolitischen Wirkungen der Römischen Verträge – Eine Bilanz nach 50 Jahren“. In: *Integration*. 3. S. 320-332.
- Leipold, Helmut (1996): „Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung. Erklärungsansätze des Wandels von Ordnungen“. In: Cassel, Dieter (Hg.): *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*. Berlin. S. 93-121.
- North, Douglass C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen.
- Östby, Per (2004): „Educating the Norwegian Nation: Traffic Engineering and Technological Diffusion“. In: *Comparative Technology Transfer and Society*. 3. S. 247-272.
- Regierungsausschuss eingesetzt von der Konferenz von Messina (1956): Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister. Bruxelles.
- Richter, Rudolf/Furobotn, Eirik (1996): *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*. Tübingen.
- Schaus, Lambert (1959): „Die Aufgaben der Kommission auf dem Gebiete des Verkehrs“. In: *Europa-Verkehr*. 1. S. 3-5.
- Spaak, Paul-Henri (1969): *Memoiren eines Europäers*. Hamburg.
- Stevens, Handley (2004): *Transport Policy in the European Union*. London.
- Wölker, Christian (1960): „Fortschritte, Aufgaben und Ziele der europäischen Zusammenarbeit im Verkehr“. In: *Europa-Archiv*. 18/19. S. 561-592.